



ECLI:NL:RBAMS:2018:9101

Instantie Rechtbank Amsterdam

Datum uitspraak 18-12-2018

Datum publicatie 18-12-2018

Zaaknummer AMS 16/7352

Rechtsgebieden Bestuursrecht

Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie

Het Nationaal Archief moet zich opnieuw buigen over het verzoek van de Stichting Onderzoek Oorlogsmisdaden om in het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR) te mogen zoeken naar informatie over nog levende vermeende kampbeulen. De weigering om inzage te verlenen, was onzorgvuldig en onvoldoende gemotiveerd.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 16/7352

uitspraak van de meervoudige kamer van 18 december 2018 in de zaak tussen

de Stichting Onderzoek Oorlogsmisdaden, te Amsterdam, eiseres

(gemachtigden: mr. C.J. Knoops-Hamburger en mr. G.G.J.A. Knoops),

en

de algemene rijksarchivaris, verweerder

(gemachtigden: mr. E.A.T.M. Schreuder en mr. H.G. Kraai).

Procesverloop

Met het besluit van 21 juli 2016 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiseres om raadpleging van het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR) op grond van de Archiefwet (Aw) 1995 en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) afgewezen.

Met het besluit van 13 oktober 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het beroep is behandeld op de zitting van 11 oktober 2018.

Partijen zijn vertegenwoordigd door hun gemachtigden. Ook was op de zitting aanwezig [naam bestuurder] (hierna: [naam bestuurder]), bestuurder van eiseres.

Overwegingen

Partijen

- 1.1 Eiseres heeft zich ten doel gesteld om de plegers van mogelijke oorlogsmisdaden waar ook ter wereld met de Nederlandse nationaliteit, of die in Nederland woonachtig zijn, bekend te maken zodat de slachtoffers van deze mensen recht gedaan kan worden en de daders hun straf niet ontlopen. Zij heeft een actie opgezet genaamd 'Nu of Nooit' waarmee zij de identiteit van kampbewakers tracht te achterhalen. De tijd dringt, vanwege het overlijden van de kampbewakers en voor de slachtoffers om het onrecht dat hun is aangedaan recht te zetten.
- 1.2 [naam bestuurder] heeft onder meer toegelicht dat hij oprichter en bestuurder is van de stichting. Hij is afkomstig uit een verzetsfamilie, waarvoor hij zich nu drager van de verantwoordelijkheid voelt. Toegang tot het CABR is voor eiseres een verplichting en een stap naar rechtvaardigheid voor mensen die de pijn voelen. Hij heeft veel onderzoek gedaan en veel geschreven over oorlogen en oorlogsmisdaden, niet alleen in de Tweede Wereldoorlog, maar ook in Iran, Irak etc. Tijdens het onderzoek kwam hij ook andere namen tegen, zoals de naam [naam 1] . Als inzage was gegeven in de stukken, dan had eiseres eerder achter namen kunnen komen. De oorlog is voor [naam bestuurder] en eiseres pas afgelopen als de daders achter de tralies zitten. Eiseres kent ook een secretaris en een groep van experts, zoals advocaten en anderen die verstand hebben van oorlogsmisdaden. Particulier initiatief is belangrijk. De brief van het [naam Centrum] benadrukt dat. Eiseres eist rechtvaardigheid, maar ondervindt tegenwerking, aldus eiseres.

2. Het CABR is een archief in de collectie van het Nationaal Archief, dat de wettelijk aangewezen bewaarplaats is voor archieven van de rijksoverheid die voor blijvende bewaring in aanmerking komen. Verweerder is beheerder van het archief en heeft zich verplicht het archief in goede staat te bewaren. In het CABR zijn ongeveer 700.000 dossiers ondergebracht, die zijn gevormd door 249 archiefvormende instanties (met name diverse opsporings- en berechttingsinstanties). Het merendeel van die dossiers is niet toegankelijk zonder handmatig onderzoek. Wel is door de digitalisering van de centrale cartotheek in 2010 het zoeken in dossiers vereenvoudigd.

Ontstaan van het geschil

3. Met de brief van 13 mei 2016 heeft eiseres verweerder verzocht om inzage in het CABR voor informatie over nog levende bewakers van concentratiekampen (Vught en Amersfoort). Met deze

inzage wil eiseres de identiteit van de nog levende kampbewakers achterhalen, zodat zij alsnog opgespoord en berecht kunnen worden. Op de vraag van verweerder heeft eiseres bij brief van 11 juli 2016 haar verzoek nader gespecificeerd door zeven namen en geboortedata te noemen. Hiermee heeft eiseres uitdrukkelijk niet bedoeld haar verzoek te beperken tot deze zeven namen.

4. Met het primaire besluit heeft verweerder het verzoek van eiseres afgewezen. De openbaarheid van de dossiers in het archief, waarin (bijzondere) persoonsgegevens zijn opgenomen, is beperkt vanwege de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Eiseres voldoet niet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van toestemming tot raadpleging van het CABR. Om een onderzoek naar de door eiseres genoemde personen in het CABR te kunnen starten zal eiseres een bewijs van overlijden moeten aanleveren dan wel van de levende personen schriftelijk toestemming moeten verkrijgen. Het is ook mogelijk om op basis van wetenschappelijk of statistisch onderzoek toegang te krijgen tot dossiers uit het CABR, maar een vereiste onderzoeksopzet van eiseres hiertoe ontbreekt. Verder bestaat er volgens verweerder geen andere verplichting om eiseres alsnog inzage te verschaffen. Op verweerder rust geen volkenrechtelijke verplichting die er toe dwingt om eiseres inzage te verlenen. Dergelijke verplichtingen rusten op de Staat der Nederlanden dan wel het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht, en niet op verweerder. Eiseres maakt ook geen deel uit van de Staat der Nederlanden.

5. Tegen dit besluit heeft eiseres bezwaar gemaakt. Daarin heeft zij onder meer aangevoerd dat sprake is van schending van verschillende algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Volgens eiseres moet raadpleging van de gevraagde dossiers ook worden toegestaan omdat deze noodzakelijk is om te voldoen aan volkenrechtelijke verplichtingen.

6. Met het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard en het primaire besluit gehandhaafd. Er is volgens verweerder geen sprake van een schending van het motiverings-, evenredigheids- dan wel zorgvuldigheidsbeginsel zoals eiseres meent. Het Genocideverdrag heeft in Nederland uitwerking gevonden in de Wet Internationale Misdrijven. Voor de opsporing, vervolging en bestraffing van misdrijven zijn bij uitsluiting de politie, het openbaar ministerie en de strafrechter bevoegd. Deze organen kunnen verweerder verplichten raadpleging van de betreffende dossiers toe te staan, maar dat geldt niet voor eiseres. Het enkele feit dat eiseres opkomt voor slachtoffers van oorlogsmisdadigers, maakt niet dat zij recht tot inzage zou hebben. Verweerder is geen verdragsrechtelijke plicht bekend om de identiteit van kampbewaarders vrij te geven. Verweerder komt verder niet toe aan een belangenafweging. De voorwaarden waaronder een verzoeker toestemming kan krijgen voor inzage in het archief zijn namelijk geen beleidsregels, maar op grond van de wet gestelde voorwaarden. Verweerder kan niet in strijd met het legaliteitsbeginsel de wet volledig opzij schuiven, aldus verweerder. Eiseres beroept zich op internationaal recht, maar dat recht kent ook een verdragsrechtelijke bescherming van de privacy, die ook in de weg staat aan inwilliging van het verzoek van eiseres.

7. Eiseres ervaart verweerdens opstelling als formeel en ambtelijk. Zij heeft uitvoerig aangevoerd dat de door verweerder geschetste wetgeving over het raadplegen van het CABR onrechtvaardig is en indruist tegen het menselijk geweten, omdat het haar belemmert in het onderzoek naar oorlogsmisdadigers, met als doel om deze oorlogsmisdadigers op te sporen en te laten vervolgen. Een recht op privacy van oorlogsmisdadigers is daaraan ondergeschikt.

Het openbaar ministerie heeft eiseres ook laten weten weinig heil meer te zien in vervolging van mogelijke kampbeulen uit Vught, gelet op de tijd die inmiddels is verstreken. De Staat der Nederlanden stelt dus geen effectief onderzoek (meer) in.

In het beroepschrift en ter zitting heeft eiseres uitvoerig gewezen op verschillende volkenrechtelijke verdragen, die Nederland niet alleen verplichten over te gaan tot opsporing en berechting van oorlogsmisdaden, maar die ook slachtoffers het recht geven op informatie over hun beulen.

8. Verweerder heeft in het verweerschrift en ter zitting zijn standpunt gehandhaafd.

In februari 2017 heeft verweerder een document aan de rechtbank toegestuurd. Dit betreft een brief waarin melding wordt gemaakt van een verzoek van het Openbaar Ministerie (OM) om toestemming te geven voor een dossieronderzoek bij verweerder door een politie-inspecteur namens het OM. Verweerder heeft daarbij om toepassing van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gevraagd ten aanzien van onderdelen van die brief. Dat verzoek is door de rechtbank ingewilligd.

Ter zitting heeft verweerder meegedeeld dat het achteraf bezien ongelukkig is dat dit document is ingebracht. Op vragen van de rechtbank heeft verweerder ter zitting nog verklaard dat het in de brief genoemde verzoek is gehonoreerd en dat de politie-inspecteur het archief heeft bezocht.

Eiseres heeft ter zitting alsnog toestemming verleend aan de rechtbank om kennis te nemen van de geheimgehouden passages.

Beoordeling door de rechtbank

9. De vraag die de rechtbank moet beantwoorden is of verweerder het verzoek van eiseres om inzage terecht heeft afgewezen. Daarbij zal de rechtbank kijken naar de wet- en regelgeving en naar internationale verdragen.

10. Ter zitting is gesproken over de verwijzing van eiseres naar Thomas van Aquino, Martin Luther King en Henri Thoreau. Zoals ook op de zitting is vastgesteld, hebben die verwijzingen betrekking op situaties waarin volgens deze denkers burgers de wet mogen overtreden. Een dergelijke situatie ligt hier echter niet voor.

Naar de rechtbank begrijpt bedoelt eiseres met deze voorbeelden de ernst van haar zaak te onderstrepen. Van die ernst is de rechtbank doordrongen. Staan blijft echter dat de taak van de rechtbank is om verweerders weigering van het verzoek van eiseres te toetsen aan het recht.

11. Niet in geschil is dat de door eiseres verzochte inzage in de documenten van het CABR als een verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens wordt beschouwd in de zin van de Wbp en dat aan de openbaarmaking daarvan grenzen zijn gesteld op grond van de Aw en in het verlengde daarvan de Wbp.

12. Eiseres voert aan dat de voormalige kampbeulen misdaden tegen de menselijkheid hebben gepleegd. Zij heeft ook gewezen op het Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide uit 1948 (het Genocideverdrag) en op (artikel 11 van) de VN-resolutie 60/147 (2005) van de Algemene vergadering, maar ook op voorbeelden uit de internationale rechtspraak. Daarbij heeft eiseres ter zitting nog benadrukt dat het volkenrecht niet alleen oog heeft voor de positie van de staat, maar bijvoorbeeld ook voor die van de slachtoffers.

Ook al heeft eiseres als private rechtspersoon geen vervolgings- of berechttingsbevoegdheid; zij kan de Staat wel wijzen op zijn verplichtingen.

13. Verweerder is niet inhoudelijk ingegaan op deze stellingen van eiseres, en meent daartoe ook niet toe gehouden te zijn als archiefinstantie, en als niet tot opsporing, vervolging of berechting bevoegd gezag.

14. De rechtbank kan verweerder daarin niet volgen, en overweegt als volgt.

Artikel 23 van de Wbp luidde (voor zover hier van belang) als volgt:

Onverminderd de artikelen 17 tot en met 22 (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0011468/2018-05-01>) van de Wbp is het verbod om persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0011468/2018-05-01>), te verwerken niet van toepassing voor zover:

(...)

e. dit noodzakelijk is ter voldoening aan een volkenrechtelijke verplichting (...).

15. In deze bepaling is geen beperking opgenomen tot volkenrechtelijke verplichtingen van specifiek de Staat der Nederlanden. Ook is geen beperking opgenomen tot gevallen waarin voldoening aan een volkenrechtelijke verplichting door opsporing, vervolging of berechting door bevoegde organen van de Staat der Nederlanden aan de orde is.

Dat maakt het bereik van die bepaling breed, maar dat maakt niet dat verweerder de beoordeling of sprake is van toepasselijkheid van deze bepaling geheel achterwege kan laten. Die ruimte biedt de wet niet, ook niet in een geval waarin sprake is van een verzoek van een particuliere stichting.

16. Dat verweerder zich als archiefinstantie niet de eerst aangewezen acht om de beoordeling te verrichten of er sprake is van een volkenrechtelijke verplichting, is de rechtbank duidelijk. Dat ontslaat verweerder echter niet van zijn (ambtshalve) wettelijke taak in deze als beheerder. Het ontbreken van de nodige expertise en ervaring voor een dergelijke beoordeling kan verweerder ondervangen door andere overheidsinstanties om advies te vragen op dit punt. Bijvoorbeeld de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Buitenlandse Zaken of het al door verweerder genoemde OM. Dit geldt zowel waar het betreft het meer algemene deel van het verzoek van eiseres, als het meer specifieke deel waarin zeven namen zijn genoemd.

17. Verweerder heeft ook gewezen op het (onder meer in het (Europees) Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) verankerde) recht op privacy van de vermeende kampbeulen. Met verweerder onderstreept de rechtbank dat in een rechtsstaat ook vermeende kampbeulen dat recht hebben, hoe moeilijk dat ook te verteren kan zijn voor de slachtoffers en nabestaanden waar eiseres voor opkomt. Als verweerder dit recht inroept, zal hij er zich echter ook van moeten vergewissen of de betrokken vermeende kampbeulen ook daadwerkelijk een beroep doen op hun recht op privacy, of dat geheel of gedeeltelijk achterwege laten. Dat is echter niet gebeurd.

Daar komt nog bij, dat dit recht niet absoluut is. Van een nadere afweging van dat recht, mede in het licht van de nationale wet, is echter niet gebleken.

18. Het voorgaande betekent dat het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig is voorbereid en onvoldoende is gemotiveerd en daarmee in strijd met de artikelen 3:2 en artikel 3:46 van de Awb is genomen. Het beroep is gegrond en de rechtbank vernietigt om die reden het bestreden besluit.

19. De door eiseres ook opgeworpen stelling dat volkenrechtelijke verplichtingen rechtstreeks kunnen worden ingeroepen door private rechtspersonen als eiseres, kan verder buiten beschouwing blijven. Ook aan een beoordeling van de overige ter zitting opgeworpen (internationaalrechtelijke) vraagstukken komt de rechtbank nu niet toe, omdat de relevantie daarvan pas blijkt na een inhoudelijke beoordeling door verweerder, zoals in het voorgaande is overwogen. Ook zal de rechtbank zich niet uitlaten over de in rechtsoverweging 8 genoemde brief van februari 2017. Deze brief ligt ook niet aan het bestreden besluit ten grondslag.

20. Bij het ontbreken van een inhoudelijke beoordeling over de toepasselijkheid van artikel 23, aanhef en onder e, van de Wbp door verweerder ziet de rechtbank geen aanleiding het geschil finaal te beslechten dan wel een bestuurlijke lus toe te passen. Verweerder zal een nieuw besluit moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank stelt hiervoor een termijn van 10 weken, met dien verstande dat in onderling overleg deze termijn kan worden verlengd om tot een weloverwogen beslissing te komen.

21. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt.

22. Eiseres heeft verzocht verweerder te veroordelen in de proceskosten, welke kosten in 4 bijlagen nader zijn gespecificeerd met een totaalbedrag van € 31.404,47,-. Dat bestaat uit kosten

aan honorarium en overige kosten van de advocaat van € 17.551,22,-, voor ten behoeve van dit geding verrichte financiële ondersteuning volgens afspraak van € 12.100,- en van advies van € 641,30,- en € 961,95. Daarnaast aan gemaakte reis- en verblijfkosten (Brussel-Amsterdam en hotel) van € 150,-. Verweerder heeft zich gerefereerd aan het oordeel van de rechtbank.

23. Op grond van artikel 8:75 van de Awb is de bestuursrechter bij uitsluiting bevoegd een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het beroep bij de bestuursrechter redelijkerwijs heeft moeten maken. Daartoe zijn bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld: het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb). In artikel 1 daarvan is bepaald dat een veroordeling in de kosten, als bedoeld in genoemd artikel 8:75 van de Awb, uitsluitend betrekking kan hebben op een vijftal nader omschreven soorten van proceskosten, waaronder de kosten van rechtsbijstand. In het Bpb zijn voor de aldaar beschreven processuele handelingen forfaitaire bedragen vastgesteld. Die bedragen zijn niet bedoeld kostendekkend te zijn. Dit betekent dat niet de reëel gemaakte kosten voor vergoeding in aanmerking komen, maar dat de kosten voor verleende rechtsbijstand worden vastgesteld aan de hand van de in de Bijlage bij het Bpb neergelegde proceshandelingen en het tarief van € 501,- per proceshandeling.

24. De proceskosten van eiseres in deze zaak stelt de rechtbank daarom op grond van het Bpb voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1002,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 501,- en een wegingsfactor 1).

25. Op grond van artikel 2, eerste lid, onder c, van het Bpb dient het bedrag van de reis- en verblijfkosten als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c, van het Bpb te worden vastgesteld in overeenstemming met artikel 11, eerste lid, onderdeel d, van het Besluit tarieven in strafzaken 2003. Op grond van deze bepaling, voor zover hier van belang, is het tarief gelijk aan de reiskosten per openbaar middel van vervoer, laagste klasse dan wel een kilometervergoeding van € 0,28 per kilometer indien openbaar vervoer niet of niet voldoende mogelijk is, alsmede verblijfkosten tot ten hoogste € 37,85 per dag, met inbegrip van overnachting. Deze vergoeding wordt bepaald op € 85,- (Brussel Centraal-Amsterdam-Zuid, tweede klasse). De vergoeding voor de kosten van verblijf wordt bepaald op € 37,85 aangezien dit op grond van artikel 11, eerste lid, aanhef en onder d, van het Besluit tarieven in strafzaken 2003 het maximum bedrag per dag bedraagt inclusief overnachting.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op binnen 10 weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 334,- aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van

€ 1124,85,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. H.J. Tijsseling, voorzitter, mr. L.C. Bachrach en mr. F.L. Bolkestein, leden, in aanwezigheid van mr. S.S. Soylu, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 18 december 2018.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Wat u kunt doen als u het niet eens bent met deze uitspraak

Tegen deze uitspraak kunt u hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat moet u dan doen binnen zes weken na verzending van deze uitspraak.

Als de zaak spoedeisend is, kan degene die hoger beroep heeft ingesteld ook aan de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter vragen om een voorlopige beslissing te nemen.